

# VU Research Portal

## Case note: Beroepscommissie RSJ 13/3433/GV (Verlofverlening RSJ)

Meijer, S.

2014

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Meijer, S., (2014). *Case note: Beroepscommissie RSJ 13/3433/GV (Verlofverlening RSJ)*, No. 9, Dec 10, 2013. (Sancties; Vol. 2014, No. 4).

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Sancties. Tijdschrift over straffen en maatregelen, Rechtspraak

<b>Vindplaats:</b>	Sancties 2014/36	<b>Bijgewerkt tot:</b>	16-07-2014
<b>Auteur:</b>	-		

### Rechtspraak

**8. Ontvankelijkheidsbeslissing, contact met raadsman: EVRM, art. 8 (Europees hof voor de rechten van de mens 10 september 2013, klachtnummer 10410/10, Helander tegen Finland)**<sup>[1]</sup>

#### 1. *Klachten*

De klager in deze zaak is een Finse gedetineerde. In februari 2008 stuurde de raadsman van klager een e-mail naar het officiële e-mailadres van de penitentiare inrichting gericht aan zijn cliënt. De raadsman kreeg daarop te horen dat het gevangenisbeleid zich ertegen verzette dat het vertrouwelijke bericht aan de gedetineerde werd doorgegeven. De raadsman werd geadviseerd om zijn cliënt persoonlijk te bezoeken, hem een brief te schrijven of telefonisch contact met hem te leggen. In een door klager aanhangig gemaakte procedure eiste klager dat de e-mail aan hem werd overgedragen en beschuldigde hij de gevangenisdirecteur van een ambtsdelict. In reactie daarop maakte de directeur melding van de kwestie bij de politie vergezeld van de betreffende e-mail. Klager verzocht de officier van justitie vervolgens om vervolging tegen de directeur in te stellen wegens het schenden van het briefgeheim. De Finse rechter oordeelde uiteindelijk dat de gevangenisautoriteiten de e-mail niet behoefde door te sturen. De gevangenisdirecteur werd niet vervolgd. Met een beroep op art. 8 EVRM (o.a. recht op eerbiediging van correspondentie) klaagt hij bij het Europees hof voor de rechten van de mens over het niet-doorsturen van de e-mail, alsmede dat de inhoud van de e-mail openbaar was geworden nadat de gevangenisdirecteur het bericht aan de politie had gegeven en het bericht werd betrokken in het vooronderzoek naar de gevangenisdirecteur.

#### 2. *Uitspraak*

Het hof erkent dat de onderhavige kwestie valt binnen het bereik van het recht op eerbiediging van correspondentie als bedoeld in art. 8 EVRM. De centrale vraag in deze zaak is of er voldoende communicatiemogelijkheden bestonden, of dat een gedetineerde ook het recht moet hebben om e-mails te ontvangen. Het hof oordeelt dat er in casu voldoende alternatieve mogelijkheden voor klager bestonden om contact met zijn raadsman te onderhouden, te weten: via de telefoon, per post of door middel van een persoonlijk bezoek. De Finse (penitentiare) regelgeving voorziet ook niet in de recht voor gedetineerden om e-mails van hun raadsman te ontvangen. Bovendien waren er, zo overweegt het hof, legitieme gronden om e-mails niet door te sturen aan gedetineerden; een van de voornaamste was dat bij het gebruik van e-mail de vertrouwelijkheid van de correspondentie tussen advocaten en hun cliënten niet gewaarborgd kan worden. Voorts neemt het hof in aanmerking dat de raadsman onmiddellijk op de hoogte is gesteld van het terzake gevoerde beleid, en dat hem is gewezen op alternatieven. Dat de raadsman hiervan geen gebruik heeft gemaakt doet daaraan niet af. Alles overwegende, oordeelt het hof dat een eerlijke afweging heeft plaatsgevonden tussen enerzijds het correspondentierecht van klager en anderzijds het algemeen belang van de orde en veiligheid in gevangenissen en de voorkoming van strafbare feiten. Om die reden oordeelt het hof dat het niet-doorsturen van de e-mail en het aan de politie verschaffen ervan een legitiem doel diende als bedoeld in art. 8, tweede lid, EVRM. Derhalve verklaart het hof klager niet-ontvankelijk in zijn klaagschrift.

J. de Lange

**9. Verlofverlening Volkert van der G. Art. 26 Pbw; 14-18 Rtv (Beroepscommissie RSJ 30 september 2013, nrs. 13/2217/GA en 13/2264/GA; mr. U. van der Pol, voorzitter, mr. M. Boone, mr. R.S.T. van Rossem-Broos en mr. F.A. Groeneveld, secr.)**

(Post alia)

#### 1. *De inhoud van het beklag en de uitspraak van de beklagcommissie*

©2014 Kluwer. Alle rechten voorbehouden.

Het beklag betreft de beslissing van de directeur van 3 mei 2013 tot afwijzing van klagers verzoek tot het tijdelijk verlaten van de inrichting in het kader van algemeen verlof.

De beklagcommissie heeft het beklag gegrond verklaard, op de gronden als in de aangehechte uitspraak weergegeven, en aan klager een tegemoetkoming toegekend van € 50,=.

## **2. De standpunten van de klager en de directeur**

(...)

## **3. De beoordeling**

### **a. Beroep directeur**

Ten aanzien van het door de directeur ingestelde beroep overweegt de beroepscommissie het volgende. De directeur heeft zijn beslissing gebaseerd op de negatieve adviezen van de advocaat-generaal en de politie, waaruit voortvloeit dat verlofverlening aan klager, gelet op de aard van het door klager gepleegde strafbare feit, zal leiden tot veel media-aandacht. Als gevolg van deze media-aandacht leidt verlofverlening aan klager volgens de directeur tot het gevaar voor ernstige verstoring van de openbare orde of het plegen van strafbare feiten, het risico voor een ongestoord verlof als gevolg van ernstige spanningen in de woon- of leefsfeer van de te bezoeken persoon, het risico van ongewenste confrontaties met slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij het door de gedetineerde gepleegde misdrijf, gevaar voor de gedetineerde en het risico van maatschappelijke onrust. Derhalve heeft de directeur de verlofaanvraag van klager afgewezen.

Met de beklagcommissie stelt de beroepscommissie voorop dat de directeur bij de beoordeling van klagers verzoek om algemeen verlof een belangenafweging dient te maken tussen enerzijds het belang van klager bij een optimale en tijdige voorbereiding op zijn terugkeer in de maatschappij en anderzijds het algemene belang van de samenleving bij een ongestoorde tenuitvoerlegging van de aan klager opgelegde vrijheidsstraf. De beroepscommissie neemt hierbij in aanmerking dat de directeur te kennen heeft gegeven dat klagers gedrag in detentie geen reden vormde voor de afwijzing.

Inmiddels is ruim een half jaar verstreken sinds klager (op 20 februari 2013) zijn verzoek om algemeen verlof heeft ingediend. Klager heeft op dit moment ruim elf jaar gezeten en zijn v.i.-datum, die ligt in mei 2014, nadert. Gegeven dit tijdsverloop zal het belang van klager om door middel van verlof zijn terugkeer in de samenleving voor te bereiden steeds zwaarder gaan wegen ten opzichte van de maatschappelijke onrust die verlofverlening met zich kan meebrengen. Ook de beroepscommissie onderkent dat verlofverlening tot dergelijke onrust kan leiden en ook risico's voor klager en zijn omgeving met zich mee kan brengen. Het is evenwel niet goed te voorspellen in welke mate verlofverlening aan klager deze media-aandacht kan genereren en wat hiervan de gevolgen kunnen zijn. De door de advocaat-generaal in zijn nadere advies aangedragen feiten en omstandigheden worden door klager gemotiveerd betwist. De beroepscommissie acht het evenwel aannemelijk dat deze maatschappelijke onrust ook kan ontstaan bij de voorwaardelijke invrijheidstelling van klager. Van het Openbaar Ministerie en de politie mag worden verwacht dat deze niet volstaan met een zorgvuldige analyse van dergelijke risico's, maar ook een strategie ontwikkelen om deze beheersbaar te maken.

Nu klager reeds een lange detentie achter de rug heeft en in aanmerking nemende de aard van het door klager gepleegde strafbare feit, dat destijds veel aandacht in de media heeft gekregen, acht de beroepscommissie het van doorslaggevend belang, dat klagers re-integratie in de maatschappij op een verantwoorde en geleidelijke manier wordt vormgegeven. De beroepscommissie is van oordeel dat van de directeur en bij uitstek van de staatssecretaris kan worden verlangd dat zij hiervoor zorg dragen. Een gedoseerd vrijhedenbeleid, waarbij verlofmogelijkheden geleidelijk worden uitgebreid naarmate de einddatum nadert, is het middel bij uitstek om klager te laten voorbereiden op zijn terugkeer in de samenleving en om –zoals ook de beklagcommissie heeft overwogen– de samenleving te laten wennen aan de terugkeer van klager. Bovendien kan als gevolg van deze aanpak door de verschillende (overheids) instanties, die verantwoordelijk zijn voor en betrokken zijn bij de begeleiding van en (na)zorg voor klager na detentie, op adequate wijze worden geanticipeerd op klagers naderende voorlopige invrijheidstelling.

De beroepscommissie wijst hierbij op de, ook door klager genoemde, mogelijkheid om verlof te verlenen voor een kortere duur dan 60 uur (artikel 15 van de Regeling) en de mogelijkheid om aan verlofverlening voorwaarden te verbinden (artikel 5 van de Regeling). Voorts is van belang dat klager zich bereid heeft verklaard het verlof door te brengen op een voor de buitenwacht minder voor de hand liggend verlofadres. In het licht van het vorenstaande is de beroepscommissie van oordeel dat het belang om aan klager verlof te verlenen in dit stadium van de detentie dient te prevaleren boven de mogelijke maatschappelijke onrust en de risico's die verlofverlening aan klager met zich mee kan brengen. De beroepscommissie is derhalve met de beklagcommissie van oordeel dat de bestreden beslissing van de directeur als onredelijk en onbillijk moet worden aangemerkt. Het beroep van de directeur zal dan ook ongegrond worden verklaard.

## **b. Beroep klager**

Ten aanzien van het door klager ingestelde beroep overweegt de beroepscommissie het volgende. Klager heeft beroep ingesteld omdat de beklagcommissie heeft nagelaten de bestreden beslissing van de directeur te vernietigen en omdat de beklagcommissie een tegemoetkoming heeft toegekend in plaats van de directeur op te dragen een nieuwe beslissing te nemen. De beroepscommissie merkt overigens op dat, nu zowel de directeur als klager beroep heeft ingesteld, zij het geschil in beroep opnieuw ten gronde en in volle omvang heeft beoordeeld.

### **Vernietiging beslissing nagelaten**

Ten aanzien van het nalaten van de beklagcommissie om de bestreden beslissing van de directeur te vernietigen, overweegt de beroepscommissie als volgt. Nu de beklagcommissie heeft geoordeeld dat de beslissing van de directeur onredelijk en onbillijk is en om die reden het beklag gegrond heeft verklaard, is de beroepscommissie, gelet op hetgeen is bepaald in artikel 68, tweede lid, onder b, van de Pbw, van oordeel dat de beklagcommissie ten onrechte – de beroepscommissie neemt aan abusievelijk – heeft nagelaten de bestreden beslissing van de directeur te vernietigen. Gelet hierop zal de beroepscommissie het eerste onderdeel van klagers beroep gegrond verklaren. De beroepscommissie zal, gebruikmakend van haar bevoegdheid van artikel 71, derde lid, van de Pbw, de bestreden beslissing van de directeur alsnog vernietigen.

### **Tegemoetkoming in plaats van opdracht nieuwe beslissing**

Ten aanzien van de beslissing van de beklagcommissie om klager een tegemoetkoming toe te kennen in plaats van de directeur op te dragen een nieuwe beslissing te nemen overweegt de beroepscommissie als volgt. Indien een beroep (en beklag) betreffende de afwijzing van een verzoek om algemeen verlof gegrond wordt verklaard en de onderliggende afwijzende beslissing wordt vernietigd, ligt het in de rede om, mits klager nog in aanmerking kan komen voor algemeen verlof, de directeur dan wel de staatssecretaris op te dragen een nieuwe beslissing te nemen, zodat de rechtsgevolgen van de bestreden beslissing ongedaan kunnen worden gemaakt (artikel 68, zesde lid, van de Pbw). Pas indien een gedetineerde niet meer in aanmerking kan komen voor algemeen verlof, bijvoorbeeld omdat hij in vrijheid is gesteld, gaat de beroepscommissie over tot toekenning van een financiële tegemoetkoming (artikel 68, zevende lid, van de Pbw). Klager komt thans nog in aanmerking voor algemeen verlof. Gelet op het vorenstaande zal de beroepscommissie het beroep van klager ook op dit onderdeel gegrond verklaren.

### **Nieuwe beslissing**

Gelet op het vorenstaande zal de beroepscommissie de uitspraak van de beklagcommissie vernietigen. De beroepscommissie oordeelt dat er opnieuw over klagers eerste aanvraag om algemeen verlof zal moeten worden beslist. Artikel 17 van de Regeling, waarin de bevoegdheid om te beslissen over verzoeken om algemeen verlof is geregeld, richt zich tot de directeur en de staatssecretaris. Uit dit artikel van de Regeling volgt dat de directeur alleen over een eerste verzoek om algemeen verlof mag beslissen, indien zowel hij als het Openbaar Ministerie van mening is dat verlof niet mag worden verleend. Nu de beroepscommissie van oordeel is dat er op dit moment geen

redenen bestaan om verlofverlening aan klager te weigeren, zal zij de staatssecretaris – en niet de directeur van de locatie [...] – opdragen een nieuwe beslissing te nemen over klagers eerste aanvraag om algemeen verlof. Die nieuwe beslissing zal dienen te worden genomen met inachtneming van deze uitspraak van de beroepscommissie, binnen een termijn van twee weken na ontvangst daarvan. Nu er een nieuwe beslissing zal worden genomen ziet de beroepscommissie geen aanleiding aan klager een tegemoetkoming toe te kennen.

#### **4. De uitspraak**

De beroepscommissie verklaart het beroep van de directeur, gericht tegen de gegrond verklaring van het beklag door de beklagcommissie, ongegrond.

De beroepscommissie verklaart het beroep van klager, gericht tegen het nalaten van de beklagcommissie om de bestreden beslissing van de directeur te vernietigen en tegen de beslissing van de beklagcommissie om klager een tegemoetkoming toe te kennen in plaats van de directeur op te dragen een nieuwe beslissing te nemen, gegrond.

Gelet op het voorgaande vernietigt zij de uitspraak van de beklagcommissie. De beroepscommissie vernietigt de bestreden beslissing van de directeur en draagt de staatssecretaris op een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van deze uitspraak, binnen een termijn van twee weken na ontvangst daarvan. Zij kent klager geen tegemoetkoming toe.

**10. Verlofverlening Volkert van der G. Art. 26 Pbw; 14-18 Rtv (Beroepscommissie RSJ 10 december 2013, nr. 13/3433/GV; mr. G.L.M. Urbanus, voorzitter, mr. J.I.M.W. Bartelds, mr. M.A.G. Rutten en mr. S. Jousma, secr.)**

(Post alia)

#### **1. De inhoud van het beklag en de uitspraak van de beklagcommissie**

De staatssecretaris heeft klagers verzoek tot het tijdelijk verlaten van de inrichting in het kader van algemeen verlof afgewezen.

#### **2. De standpunten van de klager en de directeur**

(...)

#### **3. De beoordeling**

In deze uitspraak heeft de beroepscommissie –evenals de beklagcommissie– vooropgesteld dat bij de beoordeling van klagers verzoek voor algemeen verlof een belangenafweging dient te worden gemaakt tussen enerzijds het belang van klager bij een optimale en tijdige voorbereiding op zijn terugkeer in de maatschappij en anderzijds het belang van de samenleving bij een ongestoorde tenuitvoerlegging van de aan klager opgelegde vrijheidstraf. Daarbij heeft de beroepscommissie onder meer onderkend dat verlofverlening van klager tot maatschappelijke onrust kan leiden en risico's voor klager en zijn omgeving met zich kan brengen, maar dat niet goed voorspelbaar is wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. De beroepscommissie achtte het van doorslaggevend belang dat klagers re-integratie in de maatschappij op een verantwoorde en geleidelijke manier wordt vormgegeven. Een gedoseerd vrijhedenbeleid, waarbij verlofmogelijkheden geleidelijk worden uitgebreid naarmate de einddatum nadert, is volgens de uitspraak het middel bij uitstek om klager te laten voorbereiden op zijn terugkeer in de samenleving en om de samenleving te laten wennen aan de terugkeer van klager. Daarvoor dient de staatssecretaris zorg te dragen.

Centraal in de beslissing van de staatssecretaris staat zijn verwachting dat verlofverlening aan klager tot dermate grote maatschappelijke onrust zal leiden dat het niet verantwoord is tot verlofverlening over te gaan. Hij verwijst daarvoor naar de reacties die de beslissing van de beroepscommissie van 30 september 2013 heeft opgeroepen in de gewone en de sociale media. Uit die reacties blijkt volgens de staatssecretaris dat de gedachte dat het klager zou worden toegestaan de penitentiaire inrichting te verlaten vanwege algemeen verlof voordat klager de hem opgelegde straf heeft ondergaan, op frustratie en onbegrip stuit bij vele mensen, onder wie nabestaanden en ex-medewerkers van de heer Fortuyn en aanhangers van diens gedachtegoed. De staatssecretaris vreest voor openbare-ordeverstoringen in de omgeving van het verlofadres, waardoor de veiligheid van klager, zijn familie en omwonenden in gevaar wordt gebracht. In zoverre acht hij ook de door

klager opgegeven verlofadressen ongeschikt. Daarnaast houdt hij rekening met het belang van de familie van de heer Fortuyn en het andere slachtoffer van het door klager gepleegde misdrijf.

De staatssecretaris verwijst ter ondersteuning van zijn standpunt naar een aantal adviezen die afkomstig zijn van de burgemeester van de gemeente van een van de door klager opgegeven verlofadressen, van het Openbaar Ministerie en van twee politie-eenheden. Daarnaast verwijst hij naar een op zijn verzoek opgesteld advies van de NCTV. De gronden waarop dit laatstgenoemde advies berust zijn niet aan klager of de beroepscommissie kenbaar gemaakt vanwege het staatsgeheime karakter ervan. Wel heeft de staatssecretaris de conclusies van de NCTV in zijn beslissing opgenomen. Deze conclusies luiden:

“(…) Gezien de gedane bedreigingen en het negatieve sentiment in de samenleving ten aanzien van het verlof van (klager) wordt een ernstige verstoring van de openbare orde, dan wel een (poging tot) uitvoering van de dreiging tijdens zijn verlof nog steeds voorstelbaar geacht (…)

“(…) Na de uitspraak van Raad van Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming inzake het verlof is er een te verwachten reactie waargenomen op internet en (sociale) media. Deze aandacht is inmiddels al weer afgezwakt. De uitspraak van de Raad heeft vooralsnog geen informatie opgeleverd die aanleiding geeft voor een veranderd dreigingsbeeld van (klager). Alles overziende is een dreiging richting (klager) voorstelbaar. Denkbaar is dat de verblijfplaats van (klager) bekend zal raken en dat hij daar lastig gevallen zal worden. Of kwaadwillenden daarin slagen zal afhangen van factoren als bekendheid van verlofdata, duur van het verlof, frequentie en regelmaat van verlof etc. Of er sprake is van serieuze vormen van bedreiging richting (klager) zal vanuit politie en AIVD worden gemonitord. Vooralsnog zijn hiervoor nog geen concrete aanwijzingen. De NCTV zal de reacties op de beslissing omtrent verlof, een mogelijk verlof en op de voorwaardelijke invrijheidstelling in mei 2014 blijven monitoren (…)

Vaststaat dat de beslissing van de beroepscommissie van 30 september 2013 de aandacht heeft getrokken van de media. De beroepscommissie gaat ervan uit dat nieuwe ontwikkelingen rond klager opnieuw de aandacht van de (gewone) media zullen trekken en dat er dan ook in de sociale media beroering zal ontstaan. Evenals ten tijde van de beslissing van de beroepscommissie van 30 september 2013 is het niet goed te voorspellen welke reacties een daadwerkelijke verlofverlening in de samenleving zal oproepen. In zoverre acht de beroepscommissie het redelijk en verdedigbaar dat de staatssecretaris heeft gekozen voor een stapsgewijze uitbreiding van de vrijheden voor klager. Het plan biedt voor klager mogelijkheden om zijn terugkeer in toenemende mate van bewegingsvrijheid en met meer contacten met de buitenwereld ter hand te nemen. De samenleving kan zo geleidelijk wennen aan het gegeven dat klager weer gaat deelnemen aan het leven buiten de penitentiare inrichting. De beroepscommissie gaat ervan uit dat de staatssecretaris zo spoedig mogelijk een aanvang zal maken met de uitvoering van dat plan. Daaronder verstaat de beroepscommissie tevens het toegezegde overleg over de uitbreiding van klagers mogelijkheden om van het internet gebruik te maken.

Uit de conclusies van de NCTV moet worden afgeleid dat de daarin genoemde beroering van tijdelijke aard is geweest. Voor zover de andere hiervoor genoemde adviezen, en met name die van het OM en de politie, een andere strekking hebben gaat de beroepscommissie daaraan voorbij nu deze adviezen klaarblijkelijk niet gebaseerd zijn op een eigen onderzoek van deze instanties. In feite is er wat dat betreft feitelijk niets veranderd ten opzichte van de omstandigheden ten tijde van de beslissing van de beroepscommissie van 30 september 2013 en kunnen de door de staatssecretaris genoemde contra-indicaties voor verlofverlening niet de doorslag geven in de afweging van belangen die de beroepscommissie moet maken.

Naarmate de tijd vordert en de daadwerkelijke invrijheidstelling van klager naderbij komt, gaat het belang van klager bij een goede voorbereiding op die invrijheidstelling prevaleren boven de mogelijke maatschappelijke onrust en de risico's die de verlofverlening met zich mee kan brengen. Dit betekent naar het oordeel van de beroepscommissie dat klager nog voor zijn feitelijke (voorwaardelijke) invrijheidstelling die in mei 2014 wordt verwacht, meermalen daadwerkelijk in de vrije samenleving moet kunnen verblijven. Het door de staatssecretaris opgestelde re-integratieplan voorziet daar niet in.

Het voorgaande betekent dat het belang van klager naar het oordeel van de beroepscommissie meebrengt dat hij op afzienbare termijn, uiterlijk op 1 februari 2014, een eerste stap in de vrije samenleving kan zetten. Daarbij moet het risico op ordeverstoringen zo klein mogelijk worden gehouden. De door de staatssecretaris genoemde risico's kunnen naar het oordeel van de beroepscommissie in redelijkheid worden ondervangen door het nemen



van een aantal maatregelen. Dit leidt zij af uit de conclusie van de NCTV, die expliciet een aantal elementen noemt waarmee bij verlofverlening rekening kan worden gehouden teneinde de risico's die kunnen samenhangen met de verlofverlening te minimaliseren. Rekening houdend met de door de NCTV genoemde elementen denkt de beroepscommissie aan de volgende punten:

- Geheimhouding door de betrokken partijen van plaats en tijd van het verlof en het zoveel mogelijk beperken van (overige) informatieverstrekking aan anderen. Daarbij wordt overwogen dat de huidige regelgeving niet noopt tot aan het verlof voorafgaande gedetailleerde informatievoorziening aan nabestaanden van/betrokkenen bij het slachtoffer van klagers delict over dat verlof.
- Beperking van het verlof in duur tot, in eerste instantie, 24 uur.
- Gebruik van een ander verlofadres dan de eerder als primair en secundair genoemde verlofadressen.
- Het treffen van meer specifieke beveiligingsmaatregelen ter verhulling van klagers identiteit, uiterlijk en verblijfplaats.

Deze lijst maatregelen is waarschijnlijk niet uitputtend. Klager heeft zich ter mondelinge behandeling bereid verklaard aan deze en andere dergelijke te nemen maatregelen mee te werken.

Door op korte termijn te starten met de uitvoering van het door de staatssecretaris opgestelde re-integratieplan en vervolgens uiterlijk op 1 februari 2014 over te gaan tot daadwerkelijke verlofverlening gedurende 24 uur wordt gestalte gegeven aan het door de beroepscommissie in haar beslissing van 30 september 2013 genoemde noodzakelijke gedoseerde vrijhedenbeleid. De verlofverlening zal vervolgens maandelijks moeten plaatsvinden om recht te doen aan het karakter van voorbereiding van klager op zijn definitieve terugkeer in de samenleving.

### **Conclusie**

De beroepscommissie merkt de beslissing van de staatssecretaris, nu het voorgestelde re-integratieplan niet voorziet in enige vorm van verlof en gelet op het ontbreken van voldoende contra-indicaties, bij afweging van alle in aanmerking komende belangen aan als onredelijk en onbillijk. De beslissing zal daarom worden vernietigd.

Zoals hiervoor al overwogen gaat de beroepscommissie er van uit dat het door de staatssecretaris opgestelde re-integratieplan zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd. In aansluiting op dit re-integratieplan zal de beroepscommissie bepalen dat klager uiterlijk op 1 februari 2014 en vervolgens maandelijks in de gelegenheid moet worden gesteld om ten minste 24 uur met verlof te gaan. Daarbij ligt het voor de hand, zo oordeelt de beroepscommissie, dat na het eerste verlof de duur van het volgende verlof, behoudens nieuwe contra-indicaties, in beginsel ten minste 36 uur bedraagt.

### **4. De uitspraak**

De beroepscommissie verklaart het beroep gegrond en vernietigt de bestreden beslissing. Zij bepaalt dat de staatssecretaris klager algemeen verlof dient te verlenen zodanig dat het verlof uiterlijk op 1 februari 2014 voor de eerste keer en vervolgens maandelijks gedurende tenminste 24 uren plaatsvindt.

### **NOOT**

1. Een meerderheid van de Tweede Kamer die zich uitspreekt tegen een proefverlof. Een minister-president die het 'ondenkbaar' acht dat Van der G. ooit proefverlof krijgt en meent dat, als dat toch zou gebeuren, de verantwoordelijke minister zou moeten aftreden. Grote media-aandacht. Internetfora waarop de vraag werd gesteld hoe lang Van der G. in leven zal blijven buiten de penitentiaire inrichting. De zaak waarover de beroepscommissie van de RSJ had te oordelen lag op zijn zachts uitgedrukt onder een maatschappelijk vergrootglas.

Het onderwerp van deze ophef betreft Volkert van der G. die in 2002 werd veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van achttien jaar voor de moord op de politicus Pim Fortuyn. De datum van zijn voorwaardelijke invrijheidstelling van 2 mei 2014, het moment waarop hij tweederde van zijn straf heeft uitgezeten, komt al snel dichterbij en daarmee neemt ook de politieke en maatschappelijke ophef over zijn terugkeer in de samenleving toe.

Dat aanvankelijk de directeur van de inrichting en later de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna: de staatssecretaris) tot het oordeel zijn gekomen om geen verlof toe te kennen, is op zichzelf genomen niet

opmerkelijk (zie in dezelfde zin G.P.M.F. Mols, 'Vogelvrij', redactioneel *NBStraf* 2013/352). Zij moeten een afweging maken tussen enerzijds het belang van de klager bij een voorbereiding op terugkeer in de maatschappij (art. 2 lid 2 Pbw) en anderzijds het algemeen belang van de samenleving bij een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf in welk kader het verlenen van verlof kan worden geweigerd op een aantal limitatief in de wet opgenomen weigeringsgronden (art. 4 Rtv). De reden voor weigering van het verlof kan zijn gelegen in contra-indicaties die voortvloeien uit omstandigheden die binnen de invloedssfeer van de gedetineerde liggen, zoals het ernstig vermoeden dat de gedetineerde zich zal proberen aan de detentie te onttrekken, maar ook in externe factoren, zoals het risico van maatschappelijke onrust. De staatssecretaris stelt zich –in de tweede hierboven afgedrukte uitspraak– op het standpunt dat verlofverlening aan klager een onaanvaardbaar risico oplevert van maatschappelijke onrust, van verstoring van de openbare orde en voor de veiligheid van klager en zijn familie en dat het derhalve niet verantwoord is om tot verlofverlening over te gaan. Bovendien zijn er volgens de staatssecretaris voldoende mogelijkheden om binnen de muren van de inrichting aan de resocialisatie van klager te werken.

Wel opmerkelijk is de ongekennde politieke aandacht voor deze zaak. Inmiddels heeft zelfs een Kamerdebat over het proefverlof van Volkert van der G. plaatsgevonden (*Handelingen II* 2013/14, 46, nr. 21). Een aantal Kamerleden vroeg zich daarbij mijns inziens terecht hardop af wat de rol van de Kamer en Kamerleden is in deze individuele zaak. Wat rechtvaardigt het dat volksvertegenwoordigers zich bemoeien met de beslissing tot het verlenen van verlof aan een individuele gedetineerde? Het antwoord hierop ligt mijns inziens niet in de bijzonderheid dat het hier de vrijlating van een dader van een moord op een bekende politicus betreft, maar ligt besloten in het huidige wettelijk systeem waarin aan de minister een bevoegdheid is toebedeeld met betrekking tot die beslissing.

Ik richt mij in deze annotatie op een drietal punten. In de eerste plaats op de vraag naar de regeling van de procedurele rechtsbescherming van de gedetineerde wiens verzoek om verlof wordt geweigerd. Hoe komt het dat deze zaak tot tweemaal toe aan de beroepscommissie van de RSJ is voorgelegd? In de tweede plaats ga ik in op de resocialisatie van gedetineerden en de inhoudelijke overwegingen van de beroepscommissie op dit punt in de tweede hierboven afgedrukte zaak. In de derde en laatste plaats ga ik in op de bemoeienis van de staatssecretaris bij de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf en meer specifiek de beslissing tot het verlenen van verlof, de historische achtergrond van die betrokkenheid alsmede de wenselijkheid ervan.

2. De hierboven afgedrukte uitspraken betreffen twee beslissingen van de beroepscommissie van de RSJ. De vraag of aan Volkert van der G. verlof moest worden verleend is op twee verschillende momenten –en langs twee verschillende wegen– aan de beroepscommissie voorgelegd. De aanleiding voor de eerste uitspraak (13/2217/GA en 13/2264/GA) betrof het verzoek voor algemeen verlof dat klager aan de directeur van de penitentiare inrichting heeft gedaan. De directeur heeft dit verzoek op 3 mei 2013 afgewezen. Van der G. heeft tegen deze beslissing beklag aangetekend bij de beklagcommissie. De beklagcommissie heeft dit beklag op 24 juni 2013 gegrond verklaard. De beklagcommissie laat echter na om de bestreden beslissing van de directeur te vernietigen en kent klager een tegemoetkoming toe in plaats van de directeur op te dragen een nieuwe beslissing te nemen. Zowel de klager als de directeur van de penitentiare inrichting hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen deze uitspraak van de beklagcommissie bij de beroepscommissie van de RSJ (art. 69, eerste en tweede lid, Pbw). De beroepscommissie heeft ingevolge artikel 71, tweede lid, Pbw, op 30 september 2013 het beroep van de directeur, gericht tegen de gegrond verklaring van het beklag door de beklagcommissie, ongegrond verklaard en het beroep van klager gegrond verklaard (13/2217/GA en 13/2264/GA). Zij vernietigt de uitspraak van de beklagcommissie, alsmede de bestreden beslissing van de directeur. De beroepscommissie oordeelt dat er opnieuw over klagers eerste aanvraag om algemeen verlof zal moeten worden beslist. De vraag rees daarmee wie deze beslissing moet nemen. De beroepscommissie gaat voor de beantwoording van deze vraag te rade bij artikel 17 Rtv waarin de bevoegdheid om te beslissen over verzoeken om algemeen verlof is geregeld. Dit artikel richt zich zowel tot de directeur als de staatssecretaris. De beroepscommissie overweegt dat zij de staatssecretaris –en niet de directeur van de inrichting– zal opdragen een nieuwe beslissing te nemen over klagers eerste aanvraag om verlof nu 'de beroepscommissie van oordeel is dat er op dit moment geen redenen bestaan om verlofverlening aan klager te weigeren'.



De vraag rijst of de staatssecretaris in dit geval inderdaad bevoegd was om te beslissen. Het uitgangspunt van de RtvI is namelijk dat de beslissing omtrent een algemeen verlof wordt genomen door de directeur van de inrichting waar de gedetineerde verblijft. In een aantal specifiek in artikel 17, eerste lid, RtvI genoemde gevallen beslist echter de minister, dat wil zeggen: de staatssecretaris die de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in zijn portefeuille heeft. Zo beslist de minister op een verzoek om algemeen verlof indien het een gedetineerde betreft die, al dan niet onherroepelijk, is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf langer dan twee jaar of die veroordeeld is wegens een delict waarbij sprake was van een grote maatschappelijke onrust. Zijn in dat geval echter zowel het openbaar ministerie als de directeur van mening dat het verlof niet moet worden verleend, dan doet de directeur de aanvraag af (onder a). Ook beslist de minister indien de directeur en het openbaar ministerie van mening verschillen over de vraag of het verlof moet worden verleend (onder b). In alle andere gevallen beslist de directeur omtrent het verlenen van verlof (lid 2). De beroepscommissie loopt met haar beslissing om de staatssecretaris te belasten met de beslissing over het eerste verzoek om verlof in feite vooruit op het mogelijke (nieuwe) oordeel van zowel de directeur van de inrichting als het openbaar ministerie. Zou namelijk de directeur van oordeel zijn geweest dat het verlof niet moest worden toegekend en het openbaar ministerie daar geen problemen mee hebben, dan zou mijns inziens het tweede lid van artikel 17 RtvI gelden en zou de directeur bevoegd zijn te beslissen. Het lijkt er evenwel op dat de beroepscommissie de beslissing direct heeft willen leggen bij de verantwoordelijke bewindspersoon.

De tweede hierboven afgedrukte uitspraak (13/3433/GA) ziet op de afwijzende beslissing van de staatssecretaris van 11 oktober 2013 op klagers verzoek tot algemeen verlof. Klager is tegen deze beslissing in beroep gegaan bij de beroepscommissie op grond van artikel 72, tweede lid, Pbw. Op grond van deze bepaling staat beroep open bij de beroepscommissie voor de gedetineerde tegen een hem betreffende beslissing aangaande verlof, voor zover hiertoe geen beklag ingevolge artikel 60, eerste en tweede lid, Pbw, openstaat. Dit verschil in rechtsgang ten opzichte van de eerste bij de beroepscommissie van de RSJ gevoerde procedure komt doordat de mogelijkheid voor de gedetineerde om in rechte op te komen tegen een weigering of intrekking van verlof door de minister pas is ingevoerd bij de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet. Voor die tijd kon een gedetineerde tegen een weigering of intrekking van zijn verlof slechts in beklag komen indien deze beslissing was overgelaten aan de directeur van de inrichting, maar niet als deze was voorbehouden aan de minister. Wel had de beroepscommissie uit de sectie gevangeniswezen voorzien in de mogelijkheid om tegen een dergelijke beslissing van de minister bezwaar te maken via de constructie dat voor beklag vatbaar was het advies van de directeur omtrent de verlofverlening. In de memorie van toelichting op de Penitentiaire beginselenwet wordt evenwel onder verwijzing naar de destijds geldende opvattingen omtrent administratieve rechtsbescherming de wens uitgesproken om deze leemte in rechtsbescherming op te heffen en om uitdrukkelijk te voorzien in de mogelijkheid in rechte op te komen tegen een voor de gedetineerde zo belangrijke beslissing als die over de verlofverlening (Kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, p. 49-50). Tegen een negatieve beslissing van de minister op een verzoek van de gedetineerde tot verlening van verlof werd daarom in artikel 72, tweede lid, Pbw een penitentiaire rechtsgang opengesteld. De gedetineerde kan in voorkomende gevallen een met redenen omkleed beroepschrift indienen bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

De beroepscommissie heeft in dit geval het beroep gegrond verklaard en de bestreden beslissing vernietigd (13/3433/GA). Zij overweegt daarbij dat naarmate de tijd vordert en de daadwerkelijke invrijheidstelling van klager naderbij komt, het belang van klager bij een goede voorbereiding op die invrijheidstelling gaat prevaleren boven de mogelijke maatschappelijke onrust en de risico's die de verlofverlening met zich mee kan brengen. Dit betekent naar het oordeel van de beroepscommissie dat klager nog voor zijn feitelijke (voorwaardelijke) invrijheidstelling die in mei 2014 wordt verwacht, meermalen daadwerkelijk in de vrije samenleving moet kunnen verblijven. Het door de staatssecretaris opgestelde re-integratieplan voorziet daar niet in. De beroepscommissie bepaalt voorts dat de staatssecretaris klager algemeen verlof dient te verlenen zodanig dat het verlof uiterlijk op 1 februari 2014 voor de eerste keer en vervolgens maandelijks gedurende tenminste 24 uren plaatsvindt.

3. Een van de hoofddoelstellingen van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen is dat de detentie mede dienstbaar moet worden gemaakt aan de voorbereiding van de veroordeelde op zijn terugkeer in de samenleving. De mogelijkheid van verlof heeft tot op heden een belangrijke plaats ingenomen bij het

verwezenlijken van dit streven. In de loop van de jaren zeventig van de vorige eeuw is gestart met experimenten om (naast de al langer bestaande mogelijkheid om gedetineerden met incidenteel verlof te laten gaan) gedetineerden in zogenaamde open inrichtingen –als onderdeel van het regime– met verlof te laten gaan. Voor gedetineerden in overige inrichtingen is in 1984 de Algemene Verlofregeling Gedetineerden ingevoerd waarmee het algemeen verlof werd geïntroduceerd.

Het verlof is thans in de Penitentiaire beginselenwet geregeld. Op grond van artikel 26 Pbw kan een gedetineerde worden toegestaan de inrichting te verlaten. De Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (*Stcrt.* 1998, 247, laatstelijk gewijzigd *Stcrt.* 2006, 103) (Rtvi) stelt nadere regels omtrent het verlaten van de inrichting bij wijze van verlof. Er bestaan verschillende soorten verlof: het incidenteel verlof, waarvoor de gedetineerde op grond van bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld het bijwonen van een geboorte of een begrafenis) in aanmerking komt, het regimesgebonden verlof, dat gedetineerden in het kader van hun detentiefasering krijgen, en het algemeen verlof, waarbij het gebruik van het woordje 'algemeen' duidt op verlof voor gedetineerden die niet verblijven in een inrichting waar het verlof een vast onderdeel van het regime is.

Klager heeft een verzoek gedaan om algemeen verlof. Bij de beoordeling van dat verzoek maakt de beroepscommissie een belangenafweging tussen enerzijds het belang van de klager bij een optimale en tijdige voorbereiding op zijn terugkeer in de maatschappij en anderzijds het algemeen belang van de samenleving bij een ongestoorde tenuitvoerlegging van de aan klager opgelegde vrijheidsstraf.

De hierboven afgedrukte tweede uitspraak is in lijn met de vaste rechtspraak van de beroepscommissie dat het belang van klager om door middel van verlof zijn terugkeer in de samenleving voor te bereiden steeds zwaarder gaat wegen ten opzichte van de maatschappelijke onrust die verlofverlening met zich kan meebrengen (zie o.a. BC RSJ 10 april 2013, 12/4015/GA (Benno L.), BC RSJ 7 juni 201, 12/1266/GV en BC 18 december 2012, 12/3536/GV en zie ook W.F. van Hattum, 'De tenuitvoerlegging van de straf van Volkert van der G.', *NJB* 2014/565).

Het belang van klager prevaleert in dit geval. De beroepscommissie wijst er in dit verband op dat klager reeds elf jaar heeft vastgezeten en dat zijn datum van voorwaardelijke invrijheidstelling, die in mei 2014 ligt, nadert. De beroepscommissie onderkent dat verlofverlening tot dergelijke onrust kan leiden en ook risico's voor klager en zijn omgeving met zich kan meebrengen. De media-aandacht voor de verlofverlening en de gevolgen daarvan zijn evenwel niet goed te voorspellen. Bovendien –zo wijst de beroepscommissie er mijns inziens terecht op– die maatschappelijke onrust kan ook ontstaan op het moment dat klager voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Klager zal op enig moment in de vrije maatschappij terugkeren. De beroepscommissie acht het van doorslaggevend belang dat klagers re-integratie in de maatschappij op een verantwoorde en geleidelijke manier wordt vormgegeven. Op de vraag hoe dat moet geschieden geeft de beroepscommissie ook een antwoord. Een gedoseerd vrijhedenbeleid, waarbij verlofmogelijkheden geleidelijk worden uitgebreid naarmate de einddatum nadert, is het middel bij uitstel om klager te laten voorbereiden op zijn terugkeer in de samenleving en om –want daar gaat het in deze zaak ook om– de samenleving te laten wennen aan de terugkeer van klager.

Opmerkelijk is voorts dat de beroepscommissie een aantal fingerwijzingen geeft over de vraag hoe dat verlof precies moet worden ingekleed. Zo wijst de beroepscommissie op de mogelijkheid om verlof te verlenen voor een kortere duur dan 60 uur, de mogelijkheid om aan dat verlof voorwaarden te verbinden en op de bereidverklaring van klager om het verlof door te brengen op een voor de buitenwacht minder voor de hand liggend verlofadres.

Inmiddels is bekend geworden dat de hiervoor geschetste algemene detentiefasering in het gevangeniswezen wordt afgeschaft (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 745; J.A.A.C. Claessen, 'Terugblik op een gemiste kans: elektronische detentie aan de voorkant', Redactioneel *NBStraf* 2013/364). Deze uit het regeerakkoord voortvloeiende maatregel houdt in dat zowel het algemene verlof, het regimair verlof als ook het penitentiaire programma komen te vervallen en dat de gedetineerde in plaats daarvan bij goed gedrag in aanmerking kan komen voor elektronische detentie. Verloven worden enkel nog op incidentele basis toegekend, zoals het bijwonen van een begrafenis. Het is de vraag of Volkert van der G. onder dit nieuwe systeem nog in aanmerking zou zijn gekomen voor verlofverlening. De algemene resocialisatiedoelstelling van artikel 2, tweede lid, Pbw wordt in die zin namelijk aangepast dat de tenuitvoerlegging van de

vrijheidsstraf zoveel mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de betrokkene dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Zou klagers weigering om mee te werken aan het programma Terugdringen Recidive in de toekomst wel een gegronde reden vormen om het verlot te weigeren? Bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden dient volgens de voorgestelde bepaling rekening te worden gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van de slachtoffers en nabestaanden. Niet alle gedetineerden komen in aanmerking voor elektronische detentie. Verscheidene groepen worden onder de nieuwe regeling daarvan uitgesloten, bijvoorbeeld gedetineerden met een psychosociale of psychische stoornis, waarvan het thans overigens – gelet op de weigeringsgronden voor verlot zoals genoemd in artikel 4 Rvti – ook nog maar de vraag is of zij in aanmerking komen voor verlot. Verontrustender acht ik de categorische uitsluiting van gedetineerden die zijn veroordeeld voor een delict 'dat grote maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt, bijvoorbeeld ook door de gevolgen voor slachtoffers, zoals ernstige zedenmisdrijven.' Betekent dit wellicht het einde van de mogelijkheden van verlot voor plegers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven?

4. In de derde plaats maak ik nog enkele kanttekeningen bij de rol van de staatssecretaris bij de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf in individuele gevallen, meer specifiek bij de beslissing omtrent het verlenen van verlot. Een reflectie op deze rol is aangewezen gelet op alle voorgenomen wijzigingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf (zie onder meer het hiervoor reeds genoemde wetsvoorstel herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van de elektronische detentie, alsmede het conceptwetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen).

De beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het verlenen van verlot ligt als gezegd in beginsel bij de directeur van de inrichting, maar in een aantal gevallen is deze bevoegdheid aan de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister) toebedeeld. Het openbaar ministerie wordt bij de behandeling van verzoeken om algemeen verlot doorgaans alleen gevraagd wanneer het door het plaatsen van een zogenoemde executie-indicator heeft aangegeven bij de beslissingen omtrent het tijdelijk verlaten van de inrichting betrokken te willen blijven (art. 3 Rvti).

Deze bevoegdheidsverdeling bij het verlenen van verlot roept een aantal vragen op. Zo rijst de vraag waarom de staatssecretaris eigenlijk is betrokken bij het nemen van de beslissing over het al dan niet verlenen van verlot aan een individuele gedetineerde. En is die betrokkenheid wenselijk? Het risico bestaat namelijk dat de beslissing op verlot een politiek gevoelige zaak wordt, zoals de zaak van Volkert van der G. illustreert. Hieronder zal eerst worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot het verlenen van verlot, daarna wordt ingegaan op de vraag naar de wenselijkheid van de betrokkenheid van de staatssecretaris.

- 4.1 De betrokkenheid van de staatssecretaris bij de beslissing omtrent verlot is historisch verklaarbaar. De minister is van oudsher namelijk betrokken bij de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Het opperbeheer van de gestichten werd al in artikel 1 Beginselenwet 1886 (Wet van 14 april 1886, Stb. 62) aan de minister van Justitie toebedeeld. In lijn daarmee werden in de loop der tijd ook enkele bevoegdheden met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf aan de minister toegekend, waaronder de bevoegdheid tot het verlenen van verlot (zie o.a. P.C. Vegter, *Vormen van detentie*, Arnhem: Gouda Quint 1989, p. 86-87). Deze bevoegdheid werd in 1903 ingevoerd in het tweede lid van artikel 3 Gevangenismaatregel (Besluit van 30 maart 1903, Stb. 94) (zie Vegter 1989, p. 86-87). Ingevolge de huidige Penitentiare beginselenwet berust het opperbeheer van de inrichtingen bij de minister (art. 3 lid 2 Pbw) en worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld betreffende het beheer van en het regime in een inrichting (art. 5 lid 5 Pbw). Ook stelt de minister nadere regels over het verlaten van de inrichting bij wijze van verlot (art. 26 lid 3 Pbw).

In 1982 werd de Algemene Verlofregeling Gedetineerden (AVG) ingevoerd (Circulaire van de staatssecretaris van justitie d.d. 29 juni 1982, nr. 685/382 en de wijziging daarvan d.d. 28 november 1984). Een gedetineerde die in aanmerking wenste te komen voor verlot, diende daartoe een schriftelijk verzoek in te dienen bij de directeur van de penitentiare inrichting waarin hij verbleef. De directeur verzamelde de gegevens die van belang waren voor de besluitvorming van de verloftoekenning en zond deze samen met

de verlofaanvraag en een met redenen omkleed advies over het al dan niet verlenen van verlof aan de betrokken gedetineerde toe aan het Ministerie van Justitie. De uiteindelijke beslissing lag bij de minister. Dit systeem wijzigde onder de (herziene regeling van de) AVG van 22 april 1991 waarin het uitgangspunt was dat de directeur besliste over het eerste verlof en de vervolgaanvragen. In een aantal bijzondere gevallen werd deze beslissing overgelaten aan de minister. Het ging daarbij om een aantal specifiek genoemde misdrijven waarvoor een straf was opgelegd van minimaal twee jaar of de betrokkene was veroordeeld wegens enig delict waarbij sprake was van een hoge mate van maatschappelijke onrust. (Kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, p. 50). Aanvankelijk werd voordat een beslissing inzake verloftoekenning werd genomen in alle gevallen een advies van de Verlof Advies Commissies gevraagd, maar sinds de wijziging van de richtlijn was dat niet meer in alle gevallen noodzakelijk.

Opmerkelijk is dat in de wetsgeschiedenis de bevoegdheidsverdeling niet nader wordt toegelicht. Om meer te weten te komen over de reden van de betrokkenheid van de minister moet te rade worden gegaan bij het rapport van de Commissie voorbereiding en evaluatie algemene verlofregeling gedetineerden uit 1981. Deze commissie, die tot taak kreeg de algemene verlofregeling voor te bereiden, heeft in haar rapport overwogen om de directeur van de penitentiare inrichting met de beslissing over het verlof te belasten, maar heeft hiervoor uiteindelijk niet gekozen. Redenen om dit niet te doen waren onder meer gelegen in het wettelijk systeem en de daaruit voortvloeiende ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast bestond de vrees dat de directeur, als hij bevoegd zou zijn tot het nemen van deze beslissing, onder onverantwoord grote druk zou kunnen komen te staan. Ook bestond de vrees dat de gelijkheid in de behandeling van gedetineerden in het geding zou kunnen komen.

- 4.2 Een van de redenen voor de betrokkenheid van de minister bij de beslissing omtrent verlof is als gezegd gelegen in zijn verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen (art. 553 Sv). Uit de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf volgt dat deze geschiedt onder zowel de directe als de politieke verantwoordelijkheid van de minister. De directeur valt vanwege de hiërarchische relatie tot de minister onder zijn directe verantwoordelijkheid. De minister is bovendien politiek verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf hetgeen betekent dat hij door de Tweede Kamer ter verantwoording kan worden geroepen. Deze verantwoordelijkheid biedt mijns inziens echter nog geen doorslaggevend argument voor de betrokkenheid van de minister bij de beslissing omtrent het verlenen van verlof. Ook als de directeur de beslissing neemt, geschiedt deze immers vanwege de hiërarchische relatie van de directeur tot de minister onder de (directe) verantwoordelijkheid van de minister. Belangrijk om op te merken is bovendien dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet gelijk staat aan de mate van ministeriële bemoeienis. Voor wat betreft de fase van de opsporing wordt in het algemeen aangenomen dat het openbaar ministerie op enige afstand van het bestuur moet kunnen handelen en dat die afstand in de regel groter zal zijn naarmate het om geïndividualiseerde beslissingen gaat. De minister zal bewust distantie bewaren ten aanzien van de individuele zaaksbehandeling door officieren van justitie. Komt het evenwel tot de oplegging van een vrijheidsstraf, dan lijkt dit uitgangspunt te worden losgelaten en is de minister bevoegd om diverse –voor de veroordeelde ingrijpende– beslissingen te nemen ten aanzien van de vraag op welke wijze de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf moet worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de beslissingen tot plaatsing, overplaatsing en het verlenen van verlof (zie Meijer 2012, p. 296 e.v.).

Deze bemoeienis van de minister met individuele zaken is naar mijn mening onwenselijk juist vanwege het risico dat de uiteindelijke beslissing aan politieke druk bloot komt te staan. Fokkens ('Tenuitvoerlegging van straffen: openbaar ministerie of minister van Veiligheid en Justitie?', *Sancties* 2014/3) wijst in dit verband op dat voor een goede en onafhankelijke strafrechtspraak het van wezenlijk belang is dat deze op afstand van het dagelijkse politieke gewoel kan worden uitgeoefend en dat noch openbaar ministerie noch rechter daarbij worden belemmerd de aan hen wettelijk opgedragen afwegingen bij de beslissing in individuele zaken te maken. Hij wist in dat verband op een aantal aanbevelingen en resoluties binnen het kader van de Raad van Europa waarin aandacht wordt gevraagd voor het voorkomen van politieke beïnvloeding van beslissingen in individuele strafzaken.

5. Inmiddels heeft de staatssecretaris bekend gemaakt dat Volkert van der G. op 2 mei 2014 onder voorwaarden vrijkomt. Tijdens het kamerdebat over het proefverlof van Volkert van der G. is door de PVV

een motie ingediend ertoe strekkende dat de minister gebruik maakt van zijn bevoegdheid van artikel 15d lid 3 Sr om het openbaar ministerie te verzoeken een vordering in te dienen strekkende tot het achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling zodat van Volkert van der G. zijn volledige straf zal uitzitten. Opmerkelijk aan dit debat is dat de staatssecretaris zich uitdrukkelijk distantieert van de beslissing omtrent het uit- of afstellen van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis uit 2007 met betrekking tot de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in de voorwaardelijke invrijheidstelling waarbij ook artikel 15d lid 3 Sr is ingevoerd, stelt hij zich op het standpunt dat het openbaar ministerie aan zet is. Het openbaar ministerie moet volgens hem beslissen over de bijzondere voorwaarden en moet in eerste instantie bezien of de limitatieve voorwaarden van artikel 15d lid 1 Sr op grond waarvan wordt besloten tot het indienen van een vordering tot uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling van toepassing zijn. Op dit moment in de procedure van de voorwaardelijke invrijheidstelling ziet de staatssecretaris dan ook geen rol voor zichzelf neergelegd. Het siert de staatssecretaris om deze gepaste afstand in acht te nemen bij de uiteindelijke beslissing over de terugkeer van een individuele gedetineerde in de samenleving.

S. Meijer

## **11. Isoleercel (Europees Hof voor de Rechten van de Mens 14 januari 2014, klachtnummer 24630/10, Lindström en Mässeli tegen Finland)**

### **1. Klachten**

Het gaat in deze zaak om twee mannen, Lindström en Mässeli, die een straf uitzitten wegens respectievelijk een drugsdelict en poging tot moord. Beiden worden in een isoleercel geplaatst, de een na bezoek zonder toezicht te hebben ontvangen van zijn familie en de ander na terugkeer van verlof. Tijdens hun verblijf in afzondering zijn ze verplicht om een met plastic strips gesealde overall te dragen, zodat zij niet zelf in staat zijn zich te ontkleden. Als zij naar de wc moeten, dan dienen zij bewakers te vragen om hen daarheen te begeleiden en hen te helpen de overalls uit te trekken. Zij beweren dat de bewakers niet op tijd op dergelijke verzoeken hebben gereageerd, als gevolg waarvan zij zich bevuilen. Ook zou hun vervolgens niet de mogelijkheid zijn geboden om zich te wassen en zouden ze de bevuilde overalls hebben moeten blijven dragen tijdens hun resterend verblijf in afzondering, wat zou hebben geleid tot huidirritatie. Na aangifte hiervan door klagers bij de Finse politie, worden de gevangenisdirecteur en twee bewakers vervolgd wegens ambtsverzuim. De rechters in eerste aanleg en hoger beroep komen tot ontslag van rechtsvervolgning. Gebruik van gesealde overalls zou acceptabel zijn in het licht van de noodzaak drugsmokkel te voorkomen. Bovendien werd niet bewezen geacht dat de bewakers hun reactie op het verzoek om wc-bezoek hadden uitgesteld, of dat klagers niet in staat waren gesteld om zich te wassen. De klagers waren van mening dat het moeten dragen van de gesealde, bevuilde overalls een schending van artikel 3 opleverde. Het EHRM breidde ambtshalve (*ex officio*) de zaak uit met de vraag of sprake was van een schending van artikel 8.<sup>[2]</sup> De klagers stelden in dit verband o.m. dat het gebruik van de gesealde overalls geen basis had in het nationale recht, maar slechts was gebaseerd was op beleidsregels opgesteld door de gevangenisdirectie.

### **2. Uitspraak**

Hoewel de klacht onder artikel 3 geen betrekking had op plaatsing in de isoleercel, benadrukt het Hof dat die maatregel met bepaalde waarborgen moet zijn omgeven.<sup>[3]</sup> Vervolgens gaat het in op het gebruik van de overalls. In geval van verdenking van drugsmokkel acht het Hof een dergelijke maatregel in beginsel acceptabel, zowel met het oog op het voorkomen van wanordelijkheden in de gevangenis, als van gezondheidsbedreigende situaties (bedreigend voor de drugsmokkelaars zelf). Volgens het Hof kunnen andere vormen van toezicht, zoals het gebruik van camera's, onvoldoende effectief zijn. Aangezien het gebruik van gesealde overalls in ieder geval mede bedoeld is ter bescherming van de gedetineerde, ligt daaraan niet de bedoeling ten grondslag om te vernederen. Nochtans zou volgens het Hof het gebruik van dergelijke overalls strijd kunnen opleveren met artikel 3, indien zou komen vast te staan dat de door klagers beweerde omstandigheden zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. Het Hof accepteert echter de bevindingen van de Finse rechter dat daarvoor onvoldoende bewijs is en stelt dat het niet aan hem is om de validiteit van het nationaal onderzoek in twijfel te trekken. Op die grond, en mede gelet op de korte duur van de afzondering,



concludeert het Hof dat geen sprake is van vernederende behandeling. Ten aanzien van artikel 8 oordeelt het Hof dat het Finse recht slechts weliswaar voorzag in een wettelijke basis voor afzondering, maar niet voor het gebruik maken van gesealde overals. Zoals de klagers hadden gesteld, bestond er slechts regulering op het niveau van de directie van de gevangenis. Het nationale recht zou ook geen basis verschaffen voor delegatie van die regulerende bevoegdheid aan gevangenisdirecties. Vervolgens stelt het Hof dat zelfs als uitgegaan mag worden van het bestaan van een wettelijke basis, dat het nationale recht dan nog altijd moet voldoen aan de kwalitatieve criteria van toegankelijkheid, voorzienbaarheid en rechtsstatelijkheid. Hoewel de bestaande wetgeving (die slechts de afzondering regelde) toegankelijk was, leverde de voorzienbaarheid problemen op, omdat noch uit de bewoording van die wet, noch uit de geschiedenis ervan viel af te leiden dat gebruik van gesealde overals tijdens afzondering mogelijk was. De wet was overigens onvoldoende helder geformuleerd, aangezien die noch de modaliteiten van afzondering regelde, noch voorzag in een daadwerkelijk rechtsmiddel voor geïsoleerde gedetineerden. Bovendien waren de regels die door de directie waren opgesteld niet toegankelijk voor de gedetineerden, maar slechts gericht tot het personeel. Het Hof concludeert dat de inbreuk niet 'bij wet is voorzien' en daarom in strijd is met artikel 8.

### NOOT

Ten aanzien van artikel 3 EVRM besteedt het Hof louter aandacht aan de vraag of sprake is van vernederende behandeling. Enerzijds benadrukt het Hof dat de autoriteiten niet de bedoeling hebben gehad om de gedetineerden vernederend te behandelen, maar anderzijds overweegt het, overeenkomstig zijn vaste rechtspraak, dat het al dan niet doelgerichte karakter van het handelen geen uitsluitel geeft over de vraag of sprake is van (inhumane of) vernederende behandeling.<sup>[4]</sup> Het doel van het gebruik van de overals was mede gelegen in de bescherming van de gedetineerden zelf. Bij onvoldoende toezicht zouden smokkelaars bolletjes met drugs opnieuw in kunnen slikken, waarbij de kans dat die knappen door contact met maagzuur nog groter is dan na de eerste keer inslikken.<sup>[5]</sup>

Wat echter opvalt in deze zaak is het gemak waarmee het EHRM de redenering van de Finse rechter volgt en de bewijslast legt bij de (aan)klagers. Juist in totale instituties, in een situatie van volledige afhankelijkheid,<sup>[6]</sup> zal bewijs van inhumane of vernederende behandeling moeilijk te leveren zijn.<sup>[7]</sup> Uiteraard is het EHRM relatief beperkt in zijn mogelijkheden om de waarheidsgetrouwheid van feitelijke beweringen te verifiëren.<sup>[8]</sup> Slechts in bijzondere gevallen, waar de beweerdde schending voortkomt uit een gebrek in de rechtsvinding in de nationale rechtspleging, of indien klagers zijn afgehouden van nationale rechtsmiddelen, en de feiten betwist worden, kan het Hof zich genoodzaakt zien om de feiten zelf vast te stellen.<sup>[9]</sup>

Normaliter zal het Hof de bevindingen van de nationale rechter dan ook overnemen.<sup>[10]</sup> Het zou *in dit verband* echter, om voormelde redenen, niet misstaan om de bewijslast om te keren. Detentieautoriteiten kunnen bijvoorbeeld verplicht worden om een logboek bij te houden van feiten voorgevallen tijdens de periode van afzondering. Een dergelijke eis wordt bij internationale straftribunalen dikwijls gesteld aan de toepassing van beperkingen in de detentiecontext;<sup>[11]</sup> de supranationale context kan in dezen dus een inspiratiebron zijn.<sup>[12]</sup> Maar niet slechts de supranationale rechtssfeer biedt handvatten. Par. 55.c van de CPT STAndaarden schrijft immers voor dat "full records should be kept of all interactions with staff while the prisoner is in solitary confinement". Ook had wellicht de feitelijke van de beweerdelijk ontstane huidirritatie vastgesteld kunnen worden op basis van aantekeningen van de gevangenisarts of verpleegkundige die volgens Regel 43.2 van de Europese Gevangenisregels dagelijks een bezoek moet brengen aan afgezonderde gevangenen.<sup>[13]</sup>

De redenering van het Hof inzake artikel 8 sluit aan bij een ontwikkeling in zijn jurisprudentie waarbinnen de rechtsstatelijke kwaliteit van de nationale wetgeving steeds meer de nadruk lijkt te hebben gekregen. Deze lijkt nu als afzonderlijk, vierde criterium erkend te zijn onder de eis van 'voorzien bij wet' uit artikel 8 lid 2, naast de criteria van een basis in het nationale recht, toegankelijkheid en voorzienbaarheid.<sup>[14]</sup> Wellicht is dit een louter semantische kwestie; voorheen behandelde het Hof de rechtsstatelijkheid immers dikwijls als aspect van voorzienbaarheid.<sup>[15]</sup>

De kritiek van het Hof dat een daadwerkelijk rechtsmiddel ontbrak voor de afgezonderde gedetineerden vindt overigens steun in Regel 53.7 van de Europese Gevangenisregels, waarin is voorgeschreven dat gevangenen



die onderworpen zijn aan speciale veiligheidsmaatregelen toegang moeten hebben tot een klachtmechanisme, <sup>[16]</sup> alsook in paras. 55.b en 57.c van de CPT STAndaarden.

Aan een beschouwing van de noodzakelijkheid van de maatregel kwam het Hof niet toe. Ergens is dat jammer, omdat het interessant zou zijn geweest om te zien hoe het Hof om was gegaan met de vraag of hier een concrete noodzaak bestond. Weliswaar stelt de Finse wetgeving aan afzondering de eis van een redelijke verdenking van drugssmokkel, maar *i.c.* leken de maatregelen van afzondering en gebruik van overals te zijn toegepast na terugkeer van verlof en na het hebben ontvangen van bezoek zonder toezicht, waarbij onduidelijk blijft of een concrete verdenking heeft bestaan. Het is maar de vraag of daarmee is voldaan aan de eis van noodzakelijkheid. <sup>[17]</sup>

Ten slotte kan men zich afvragen wat het belang van deze uitspraak is voor Nederland, waar geen gebruik lijkt te worden gemaakt van dergelijke gesealde overals. <sup>[18]</sup> De bijlage bij de Regeling Toepassing Mechanische Middelen in Penitentiare Inrichtingen somt de toegestane mechanische middelen op; overals staan daar niet tussen. Bovendien schrijft artikel 3 lid 2 van die Regeling voor dat bij de keuze voor de toepassing van bepaalde mechanische middelen zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de gedetineerde wordt belemmerd in de zelfstandige uitoefening van de lichaamsfuncties eten, drinken, urineren en ontlasten. Van de in Nederland toegepaste mechanische middelen komt het dwangjack het dichtst in de buurt van de gesealde overals, in ieder geval wat betreft de gevolgen voor het zelfstandig kunnen ontlasten. In de mogelijkheid tot gebruik van het dwangjack is voorzien in de Bijlage bij de Regeling Toepassing Mechanische Middelen Verpleegden en kan dus slechts worden toegepast bij TBS met dwangverpleging. Ook die Regeling schrijft voor dat de gedetineerde zo min mogelijk wordt belemmerd in de zelfstandige uitoefening van ontlasten. <sup>[19]</sup> In Artikel 4d wordt aan een dwangjack de eis gesteld dat het gemakkelijk gereinigd moet kunnen worden. Artikel 5 lid 2 sub d schrijft bovendien voor dat een protocol wordt opgesteld dat de wijze van verslaglegging inzake de toestand van de verpleegde omvat. Verder eist artikel 6 dat een medewerker zich tenminste eenmaal per uur op de hoogte stelt van de toestand van de verpleegde en daarvan verslag opmaakt. Als 'toestand' ruim wordt uitgelegd, dan kan daarmee zijn voldaan aan de eerder geopperde verslagleggingseis ten aanzien van toepassing van (vergaande) beperkingen in detentie. In de TBS-context voorziet verder artikel 3 lid 3 van de Regeling Rechten Tijdens Afzondering en Separatie in een wettelijke basis voor het gebruik van aangepaste kleding in geval van plaatsing in afzondering. <sup>[20]</sup> Deze regeling lijkt echter onvoldoende specifiek om het gebruik van *vrijheidsbeperkende* kleding op te baseren.

Wat de penitentiare context betreft, bepaalt Artikel 28 van de Regeling Straf- en Afzonderingscel Penitentiare Inrichtingen slechts dat een afgezonderde gedetineerde van rijkswege wordt voorzien van kleding, en dat de directeur in bijzondere omstandigheden anders kan bepalen. Voor vrijheidsbeperkende kleding lijkt geen rechtsbasis te bestaan. Voor het overige mogen tijdens zijn verblijf in afzondering de Commissie van Toezicht en de RSJ contact onderhouden met de gedetineerde, waardoor feitelijk voor hem of haar de mogelijkheid blijft bestaan om te klagen op basis van artikel 60 Pbw, respectievelijk beroep in te stellen ex artikel 69 Pbw. <sup>[21]</sup> Al met al lijkt deze Straatsburgse uitspraak dus niet alarmerend voor de Nederlandse situatie.

D. Abels

## 12. Computerapparatuur in penitentiare inrichtingen (Beroepscommissie 20 januari 2014, 13/2030/TA)

### 1. De inhoud van het beklag en de uitspraak van de beklagcommissie

Het beklag betreft: a. de wijziging van het computerbeleid met ingang van 13 maart 2013 en b. de inbeslagneming van klagers pc en toebehoren op 13 maart 2013.

De beklagcommissie heeft klager niet-ontvankelijk verklaard in zijn beklag vermeld onder a. en het beklag vermeld onder b. ongegrond verklaard op de gronden als in de aangehechte uitspraak weergegeven.

### 2. De standpunten van klager en van het hoofd van de inrichting

Namens klager is in beroep het tegenover de beklagcommissie ingenomen standpunt als volgt toegelicht. Op het moment van de inbeslagneming van klagers pc was dit geen in de inrichting verboden voorwerp. In de locatie Maastricht en op de afdeling Pharos werd bovendien wel toegestaan een computer op kamer te houden.

Verwezen wordt naar de uitspraak van de beroepscommissie van 25 juli 2012 (12/1412/TA e.a.). De

beklagcommissie gaat eraan voorbij dat de inrichting voorheen vrijwel nooit controles uitvoerde en nooit op minder ingrijpende wijze heeft geprobeerd de veiligheid te waarborgen. Er heeft éénmaal een spitactie plaatsgevonden. Er zijn geen op de persoon gerichte maatregelen genomen bij degenen bij wie contrabande is aangetroffen. Bij klager is nimmer contrabande aangetroffen. Klager kan geen gebruik maken van internet en niet valt in te zien dat het gebruik van een pc dan gevaar kan opleveren. Klager heeft financieel geïnvesteerd om een computer te kunnen aanschaffen en hem is geen compensatie geboden. Er is sprake van een ondeugdelijke belangenafweging. Gelet op de persoonlijke belangen van klager bij het bezit van zijn pc en gegevensdragers in de verblijfsruimte –in het bijzonder resocialisatie, behandeling en educatie– kunnen de maatregelen niet gebillijkt worden. Klager heeft vijf jaar geleden een pc aangeschaft voor ontspanning, muziek en behandeling. Op de afdelingscomputer heeft hij geen privacy: medeverpleegden kijken mee.

Namens het hoofd van de inrichting is in beroep het tegenover de beklagcommissie ingenomen standpunt als volgt toegelicht. Bij een spitactie in oktober 2012 is op een groot aantal computers van andere verpleegden niet-toegestaan materiaal, waaronder pornografie, aangetroffen. Gezien de snelheid van de ontwikkelingen op elektrotechnisch gebied is het niet meer mogelijk gebleken voor de inrichting om pc's en gegevensdragers afdoende te controleren, waardoor de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting in geding was en het computerbeleid diende te worden gewijzigd. Het is niet haalbaar alle computers steeds te screenen. De screeningsoftware kost € 3.000,= en het duurt een hele dag om één pc te screenen. Het gewijzigde beleid houdt in dat verpleegden vanaf uiterlijk 13 maart 2013 hun pc's en gegevensdragers uit de inrichting dienen te verwijderen. De wijziging van beleid is bij brief van 19 februari 2013 aan de verpleegden kenbaar gemaakt. Voor pc's, die na de spitactie zijn aangeschaft, is een schadevergoeding aangeboden. De inrichting heeft alternatieven aangedragen. De verpleegden zijn in de gelegenheid gesteld op een USB-stick gegevens over te zetten. Bij vertrek uit de inrichting wordt de USB-stick eigendom van de verpleegde. Elke afdeling beschikt nu over een nieuwe afdelingscomputer met printer. Iedere verpleegde heeft op de afdelingscomputer een eigen account. Op 8 juli 2013 is de mediatheek geopend. Elke afdeling beschikt over een Xbox. De bibliotheek krijgt een assortiment spellen die geleend kunnen worden. Aan iedere verpleegde is een mp3-speler verstrekt. Video's en filmpjes kunnen op de afdelingscomputer worden gezet en bekeken. Een verpleegde die met verlof gaat, mag zijn laptop meenemen. In de inrichting mag hij die niet gebruiken. Op de (resocialisatie-)afdeling Pharos, die geheel los staat van de rest van de inrichting, wordt het bezit van een pc op de kamer wel toegestaan. Voor de locatie Maastricht is het beleid niet gewijzigd in verband met de spoedige sluiting van de locatie. De locatie Maastricht is in juli 2013 gesloten. Voordat het nieuwe beleid is ingevoerd, is gekeken naar alternatieven en dat kost tijd.

### 3. De beoordeling

Met betrekking tot de klacht onder a. overweegt de beroepscommissie dat wijziging van beleid geen beslissing betreft in de zin van artikel 56 van de Bvt en dat hetgeen in beroep is aangevoerd niet tot een andere beslissing kan leiden dan die van de beklagcommissie. Het beroep zal derhalve in zoverre ongegrond worden verklaard. Met betrekking tot de klacht onder b. overweegt de beroepscommissie het volgende. Uit artikel 44, tweede lid, Bvt volgt dat in de huisregels kan worden bepaald dat het bezit van bepaalde soorten voorwerpen binnen de inrichting of een bepaalde afdeling verboden is indien dit bezit een gevaar kan opleveren voor de bescherming van de maatschappij tegen de gevaarlijkheid van de verpleegde voor de veiligheid van anderen dan de verpleegde of de algemene veiligheid van personen of goederen en/of de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, dan wel voor zover dit zich niet verdraagt met de aansprakelijkheid van het hoofd van de inrichting voor de voorwerpen.

Artikel 7, eerste lid, Bvt bepaalt dat het hoofd van de inrichting in aanvulling op de bij of krachtens de wet gestelde regels en met inachtneming van het dienaangaande door de Minister vast te stellen model en door deze te geven aanwijzingen, huisregels voor de inrichting of een of meer afdelingen daarvan vaststelt.

Artikel 4.3 van het Model huisregels justitiële TBS-inrichtingen houdt in dat in de huisregels regels worden gesteld over het verbod op het bezit van bepaalde soorten voorwerpen binnen de inrichting of een bepaalde afdeling.

Volgens artikel 5.2 onder 5 van de op 13 maart 2013 in de inrichting geldende huisregels is het bezit van computer- en aanverwante apparatuur in beginsel toegestaan tenzij het behandelplan anders bepaalt. In bijlage 1 bij die huisregels is daarentegen onder 1m vermeld dat het bezit van audiovisuele en computerapparatuur op

de eigen kamer niet is toegestaan tenzij uitdrukkelijk toegestaan. In het schrijven van het hoofd van de inrichting van 19 februari 2013 aan de verpleegden is aangekondigd dat het geldende beleid rond computers en gegevensdragers zou worden herzien en dat verpleegden vanaf 13 maart 2013 geen computer en eigen gegevensdragers meer op hun kamer mochten hebben.

De beroepscommissie is van oordeel dat uit artikel 44, tweede lid, Bvt en artikel 4.3 van het Model huisregels justitiële TBS-inrichtingen de verplichting volgt een wijziging van het inrichtingsbeleid ten aanzien van het bezit van al dan niet toegestane voorwerpen in de inrichting in de huisregels vast te leggen. Nu de op 13 maart 2013 geldende huisregel 5.2 onder 5 bepaalde dat het bezit van computer- en aanverwante apparatuur in beginsel was toegestaan, tenzij het behandelplan anders bepaalt –waarvan ten deze niet is gebleken– en de huisregels pas in mei 2013 op dit punt zijn aangepast aan het aangekondigde nieuwe beleid, kan de beslissing van de kliniek naar het oordeel van de beroepscommissie niet worden gebaseerd op de brief van het hoofd van de inrichting van 19 februari 2013. Dat in de toenmalige bijlage 1 bij de huisregels onder 1m een van artikel 5.2 onder 5 van de huisregels afwijkende bepaling is opgenomen, doet daar niet af.

Het voorgaande leidt tot de slotsom dat het beroep gegrond is en de bestreden uitspraak moet worden vernietigd met gegrondverklaring van het beklag. Aan klager zal een tegemoetkoming van € 5,= worden toegekend. Omtrent de verdere rechtsgevolgen overweegt de beroepscommissie dat moet worden onderkend dat de kliniek groot belang heeft bij toepassing van het gewijzigde beleid –dat inmiddels in de huisregels is vastgelegd– inzake het bezit van computers en vergelijkbare apparatuur vanwege de ondervonden problemen bij de controleerbaarheid daarvan. Het is onmiskenbaar dat daarbij de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting in geding is. De omstandigheid dat op de pc van klager geen contrabande is aangetroffen, kan daaraan niet afdoen, terwijl aan de belangen van klager bij het gebruik van computerapparatuur voldoende tegemoet wordt gekomen door de alternatieven die de kliniek heeft gecreëerd. De spoedige sluiting van de locatie Maastricht verklaart toereikend waarom de kliniek ervan heeft afgezien ook daar het beleid te wijzigen, terwijl de afdeling Pharos, gelet op de bestemming daarvan en het feit dat die afdeling niet gebouwend is verbonden met de rest van de kliniek, meebrengt dat de kliniek kon beslissen daar niet het algemene beleid van toepassing te doen zijn.

Het voorgaande leidt ertoe dat aan het hoofd van de inrichting zal worden opgedragen een nieuwe beslissing te nemen binnen een maand na ontvangst van de uitspraak van de beroepscommissie. Tussentijds hoeft de pc niet aan klager te worden teruggegeven.

#### **4. De uitspraak**

De beroepscommissie verklaart het beroep met betrekking tot de klacht onder a. ongegrond en bevestigt in zoverre de uitspraak van de beklagcommissie. Zij verklaart het beroep met betrekking tot de klacht onder b. gegrond, vernietigt in zoverre de uitspraak van de beklagcommissie en verklaart het beklag alsnog gegrond. Zij kent klager een tegemoetkoming toe van € 5,=. Zij draagt het hoofd van de inrichting op een nieuwe beslissing te nemen binnen een maand na ontvangst, en met inachtneming, van de uitspraak van de beroepscommissie.

#### **NOOT**

1. De noodzaak van de aanwezigheid van computers in penitentiaire inrichtingen is de afgelopen jaren, synchroon aan de technologische ontwikkelingen in de maatschappij, in sterke mate toegenomen. Gezien bijvoorbeeld de verregaande digitalisering van de strafrechtssketen en het daarmee gepaard gaande digitale strafdossier is het van groot belang dat een gedetineerde binnen de inrichting kan beschikken over een computer. Dat geldt in het bijzonder voor een gedetineerde tijdens de fase van voorlopige hechtenis, gezien zijn recht op informatie en voorbereiding van zijn verdediging (artikel 6 lid 3 onder a en b EVRM). Maar naast het bekijken van het eigen strafdossier hebben computers binnen penitentiaire inrichtingen nog diverse andere functies, zoals resocialisatie, onderwijs en tijdsbesteding. Het zijn deze laatste functies waar het in een aantal uitspraken van de BC van het afgelopen jaar om draait. Daarin staat telkens de vraag centraal in hoeverre gedetineerden over een eigen computer op cel mogen beschikken. Deze situatie speelt vooral in TBS-inrichtingen, aangezien verpleegden daar in het kader van het vrijhedenbeleid op een gegeven moment over een eigen computer mogen beschikken.
2. TBS-klinieken hebben echter vorig jaar massaal het beleid ten aanzien van het hebben van computerapparatuur op cel herzien. Aanleiding daarvoor zijn incidenten waarbij onder meer pornografisch

materiaal op computers van verpleegden is aangetroffen en de (terechte) angst dat door snelle technologische ontwikkelingen computers niet meer te controleren zijn op de aanwezigheid van bepaalde documenten of (mogelijkheden tot) internettoegang. Dat geldt overigens niet alleen voor gewone desktopcomputers of laptops, maar ook voor spelcomputers die de mogelijkheid hebben een verbinding te maken met internet (zie bijvoorbeeld BC 8 november 2012, 12/2386/TA). In de onderhavige casus leidde dat ertoe dat computers en randapparatuur door het hoofd van de inrichting als verboden voorwerpen werden aangemerkt en dat alle computerapparatuur door gedetineerden moest worden uitgevoerd.

3. Wat zijn nu de risico's die verbonden zijn aan het toestaan van computerapparatuur binnen een penitentiaire inrichting (TBS-kliniek) en waarom zijn inrichtingen zo huiverig met betrekking tot het binnenhalen van computers? Dat heeft, gezien bijvoorbeeld de overwegingen van de directie in BC 8 november 2012, 12/2386/TA, vooral te maken met het ongecontroleerde contact dat zou kunnen worden gemaakt met de buitenwereld. Op het eerste gezicht lijkt internettoegang gemakkelijk af te schermen wanneer slechts een computer wordt toegestaan zonder internetaansluiting. Echter, gezien de beschikbaarheid van wifinetwerken in en rondom een penitentiaire inrichting in combinatie met ingebouwde wificonnectoren op het moederbord van veel laptops vormt internettoegang toch een reële mogelijkheid.

Zo kan via een wificonnector vrij gemakkelijk verbinding worden gemaakt met een beschikbaar netwerk. Zo'n netwerk kan bijvoorbeeld gecreëerd worden doordat een andere verpleegde of gedetineerde net buiten de inrichting staat met zijn mobiele telefoon. Een mobiele telefoon kan een wifihotspot vormen waarop door computers van binnen kan worden ingelogd. Wificonnectors die zijn ingebouwd in computers kunnen vaak wel softwarematig worden uitgeschakeld, maar ook weer softwarematig worden ingeschakeld, waardoor dit 'softwarematig onklaar maken' geen afdoende beveiliging vormt. Uit onder meer BC 6 maart 2014, 14/633/STA blijkt dat de contacten met de buitenwereld die op deze manier (ongecontroleerd) worden gelegd ernstige impact kunnen hebben op betrokken personen. Zo werd bijvoorbeeld door de verpleegde in die bewuste zaak 's nachts een medewerkster van de inrichting benaderd op een datingsite en was al eerder tijdens het verblijf van deze verpleegde in de TBS-kliniek aangifte gedaan van stalking via de mail door desbetreffende verpleegde.

4. Het juridisch kader voor het verbieden van computerapparatuur op cel vormt voor TBS-klinieken artikel 44 lid 2 BvT jo. artikel 7 lid 1 BvT en voor penitentiaire inrichtingen artikel 45 Pbw. Deze artikelen staan het toe dat de inrichting bepaalde voorwerpen binnen de inrichting of op cel verbiedt in verband met de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, mits dat geregeld is in de huisregels. Dat is precies waar de schoen volgens de BC in de onderhavige zaak knelt (zie overigens ook verder de vergelijkbare zaken BC 20 januari 2014, 13/2033/TA, BC 20 januari 2014, 13/1992/TA, BC 22 april 2014, 13/3815/TA en 13/3879/TA). Op het moment van inbeslagneming van de computer van klager was in de huisregels vastgelegd dat computerapparatuur op cel was toegestaan, tenzij het behandelplan anders vermeldde (oude beleid van de inrichting). Weliswaar was in een bijlage bij de huisregels een daarvan afwijkende bepaling opgenomen, maar dat deed volgens de BC niet af aan de 'hoofdbepaling' (ja, tenzij..) in de huisregels zelf. Wanneer een inrichting dus het beleid ten aanzien van het bezit van computerapparatuur wil veranderen, doet zij er goed aan dit van tevoren éénduidig vast te leggen in de huisregels alvorens over te gaan tot inbeslagname van deze voorwerpen. Wanneer de inrichting dit nalaat, "verzetten het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel zich ertegen dat vooruitlopend hierop verzoeker wordt verplicht de [...] voorwerpen uit te voeren" (BC 23 december 2013, 13/4178/STA). In onderhavige uitspraak was dit de reden voor de BC om over te gaan tot gegrondverklaring van de klacht, alhoewel de BC tegelijkertijd duidelijk laat merken wel begrip te hebben voor de beleidswijziging van de inrichting in kwestie.
5. Naast het verbieden van computerapparatuur zijn er ook inrichtingen die, wanneer zij vermoeden dat een gedetineerde of verpleegde misbruik maakt van de internettoegang of van de computer zelf, toezichtsmaatregelen nemen. Wanneer er een daadwerkelijke verdenking is op misbruik van internettoegang (door het plegen van strafbare feiten of door de veiligheid in de inrichting in gevaar te brengen), kan in plaats van of naast het opleggen van de postmaatregel (artikel 35 lid 3 BvT) ook de computerapparatuur in een individueel geval in zijn geheel in beslag worden genomen (BC 6 maart 2014, 14/633/STA). Op basis van de postmaatregel zelf, zo besliste de BC eerder in BC 4 januari 2013, 12/3020/TA, kunnen geen digitale documenten op een computer van een gedetineerde of verpleegde op

inhoud worden gecontroleerd, omdat deze documenten niet zijn aan te merken als post (zeker nu klager had aangegeven dat het verhalen waren die niet waren bedoeld voor verzending).

6. Overigens zijn door diverse inrichtingen al compenserende maatregelen getroffen om gedetineerden en verpleegden toch gebruik te laten maken van computers. Zo heeft de inrichting in onderhavige casus de verpleegden in de gelegenheid gesteld om op een persoonlijke USB-stick de gegevens van de eigen computer over te zetten en heeft de inrichting daarnaast op elke afdeling een afdelingscomputer geplaatst waarop de verpleegden allen een eigen account hebben. Tevens heeft elke afdeling de beschikking over een spelcomputer, kunnen spellen worden geleend in de nieuw geopende mediatheek en is aan iedere verpleegde een MP3-speler verstrekt. Wat dat betreft probeert de inrichting dus zeker mee te gaan in de technologische ontwikkelingen die in de maatschappij gaande zijn.
7. In elk geval dient de toelating van computerapparatuur in penitentiaire inrichtingen niet zonder meer verboden te worden. Er zijn echter risico's verbonden aan het toelaten van deze apparatuur. Dat onderkent ook de RSJ in een advies dat hij in 2006 uitbracht naar aanleiding van een voornemen van de toenmalige Minister van Justitie om de modelhuisregels aan te passen en computerapparatuur te verbieden (dat staat overigens nogal haaks op het meer recente standpunt van de huidige Minister van Justitie om te 'investeren in ICT op cel' om zinvolle dagbesteding en reïntegratie op een kostenbesparende manier mogelijk te maken. Zie Volkskrant 21-06-2013 'Gevangenen krijgen pc in de cel, om gewone leven niet te verliezen'). De RSJ stelt in dat advies (advies van 26 september 2006, beschikbaar via [www.rsj.nl](http://www.rsj.nl)) een aantal uitgangspunten vast waaraan een duidelijk beleid inzake computerapparatuur in penitentiaire inrichtingen volgens hem dient te voldoen. Ten eerste benadrukt de RSJ dat "het belang van een veilige tenuitvoerlegging afgewogen dient te worden tegen het belang van het behoud van zoveel mogelijk individuele vrijheid, humaniteit en mogelijkheden voor tijdsbesteding en resocialisatie" en ten tweede dat "met het oog op resocialisatie van de gedetineerde, de aansluiting bij de ontwikkelingen in de samenleving zoveel mogelijk wordt behouden". Daarnaast benadrukt hij meer algemeen dat bij het ontwikkelen van dit beleid verschillen tussen de inrichtingen zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Het beschikbaar stellen van computerapparatuur door de penitentiaire inrichting zelf is daarbij een zeer goede oplossing gezien de hogere mate van controleerbaarheid van dergelijke apparatuur, mits de beschikbaarheid van deze apparatuur voor gedetineerden en verpleegden in voldoende mate kan worden gegarandeerd.
8. Juist gezien deze balans tussen de veiligheid binnen de inrichting en het uitgangspunt van minimale beperkingen (artikel 2 lid 4 Pbw) is een algemeen verbod op computers wellicht niet altijd de beste oplossing. Gedetineerden dienen immers, zeker aan het einde van hun straf of behandeling, voor een geslaagde resocialisatie en een kleinere recidivekans, te oefenen met vrijheden en het nemen van verantwoordelijkheden (zie uitgebreid T. Molleman en A.A. van den Hurk, 'Een kwestie van evenwichtskunst: Over de doelen en taken van het gevangeniswezen', *DD* 2012/55). Computers met internettoegang kunnen daarbij een zeer belangrijke rol vervullen. Daardoor kan immers laagdrempelig contact worden gemaakt met dierbaren, maar ook met hulpverlenende instanties zodat een goede inbedding in de samenleving sneller en beter kan worden bereikt. Dit staat altijd op gespannen voet met de orde en veiligheid in de inrichting. Daarom pleit ik enerzijds voor meer toezichtsbevoegdheden in het kader van computergebruik, maar anderzijds voor een minder rigide beleid ten aanzien van computers binnen de muren.

M. van der Staak

## Voetnoten

## Voetnoten

- [1] De volledige uitspraak is te raadplegen via: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
- [2] Voorbeelden van eerdere zaken waarin het Hof een dergelijke ambtshalve toets uitvoerde zijn EHRM 7 november 2013 (*Gerashchenko t. Oekraïne*), nr. 20602/05, onder 4, 139; EHRM 13 november 2012 (*H. t. Finland*), nr. 37359/09; EHRM 27 mei 2010 (*Constantinou t. Cyprus*), nr. 29517/08.
- [3] Zie ook EHRM 7 januari 2010 (*Onoufriou t. Cyprus*), nr. 24407/04, onder 69 e.v.
- [4]



- Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press 2009, p. 75.
- [5] Zie <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1517332/2006/06/29/Bolletjesslikkers-Producteren.dhtml> (laatstelijk geraadpleegd op 22 mei 2014).
- [6] Zie, over totale instituties, E. Goffman, *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Harmondsworth: Penguin Books 1968.
- [7] Antonio Cassese, voormalig voorzitter van het CPT, schrijft over deze problematiek in A. Cassese, *Inhuman States. Imprisonment, Detention and Torture in Europe Today*, Cambridge: Polity Press 1996, p. 76-77.
- [8] Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press 2009, p. 848.
- [9] Zie o.m. art. 38 EVRM en Regel 42 en de Annex van de 'Rules of the Court'. Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights*, Fourth Edition, Oxford University Press, Oxford 2006, p. 480-481.
- [10] Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights*, Fourth Edition, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 480.
- [11] Regel 45B van de Detentieregels van het Joegoslavië Tribunaal schrijft specifiek voor dat een logboek wordt bijgehouden van alle gebeurtenissen die zich voordoen ten aanzien van een afgezonderde gedetineerde.
- [12] Joegoslavië Tribunaal, Regulations for the Establishment of a Complaints Procedure for Detainees, IT/96, issued by the Registrar, april 1995; Regulations to Govern the Supervision of Visits to and Communications with Detainees IT/98/Rev.3. Zie ook ho. 6 van D. Abels, *Prisoners of the International Community: The Legal Position of Persons Detained at International Criminal Tribunals*, The Hague: T.M.C. Asser Press 2012.
- [13] Daarbij mag echter de vertrouwelijkheid van de arts-patiëntrelatie niet geschaad worden, die sowieso in de detentiecontext gemakkelijk onder druk kan komen te staan als gevolg van taken die de arts vervult ten behoeve van de executie van bepaalde disciplinaire straffen.
- [14] EHRM 4 maart 2010 (*Shalimov t. Oekraïne*), nr. 20808/02, onder 88.
- [15] EHRM 13 september 2005 (*Ostrovar t. Moldavië*), nr. 35207/03, onder 107, 98; EHRM 12 juni 2008 (*Vlasov t. Rusland*), nr. 78146/01, onder 124.
- [16] Voor de verbindendheid van de Europese Gevangenisregels, zie D. Abels, 'De verbindendheid van *soft-law* penologische standaarden', in: J. Claessen en D. de Vocht (red.), *Humaan strafwerk. Liber Amicorum Gerard de Jonge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 1-16.
- [17] Zie in dit verband EHRM 19 juni 2007 (*Ciorap t. Moldavië*), nr. 12066/02, onder 117-118.
- [18] Daarvan is de auteur van deze noot in ieder geval niets bekend.
- [19] Artikel 3 lid 2.
- [20] Artikel 3 lid 3 van de Regeling Rechten Tijdens Afzondering en Separatie.
- [21] Artikel 21 lid 4 Regeling Straf- en Afzonderingscel Penitentiaire Inrichtingen jo. artikel 37 Pbw.